



KOMUNIKAT KOMISJI

Zawiadomienie Komisji w sprawie wartości progowych określonych na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej 2008/56/WE oraz decyzji Komisji (UE) 2017/848

(C/2024/2078)

I. Wprowadzenie

Celem niniejszego zawiadomienia jest wyjaśnienie kwestii związanych ze statusem prawnym i stosowaniem wartości progowych dotyczących dobrego stanu środowiska, określonych w ramach współpracy unijnej, regionalnej lub podregionalnej, zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej ⁽¹⁾ (dyrektywa 2008/56/WE, zwaną dalej „dyrektywą”) i decyzją (UE) 2017/848 ustanawiającą kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny ⁽²⁾ (zwaną dalej „decyzją”).

II. Ramy prawne

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wdrożenia środków niezbędnych do osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska morskiego najpóźniej do 2020 r. (art. 1 ust. 1). Aby osiągnąć ten cel, muszą opracować i wdrożyć strategie morskie określone w art. 5. Jednym z aspektów strategii morskich jest ustalenie, czy środowisko wód morskich jest w dobrym stanie (art. 5 ust. 2 lit. a) pkt (ii)).

„Dobry stan środowiska” zdefiniowano w art. 3 ust. 5 dyrektywy jako „stan środowiska wód morskich tworzących zróżnicowane i dynamiczne pod względem ekologicznym oceany i morza, które są czyste, zdrowe i urodzajne w odniesieniu do panujących w nich warunków, zaś wykorzystanie środowiska morskiego zachodzi na poziomie, który jest zrównoważony i gwarantuje zachowanie możliwości użytkowania i prowadzenia działań przez obecne i przyszłe pokolenia”.

Państwa członkowskie muszą ocenić zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska w odniesieniu do wód morskich każdego regionu lub podregionu, zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy i w oparciu o wstępną ocenę przeprowadzoną na podstawie art. 8 ust. 1. Muszą przy tym uwzględnić jedenaście wskaźników jakości wymienionych w załączniku I do dyrektywy. Kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich, które mają być zastosowane przez państwa członkowskie, określono w decyzji. Zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja wyznaczyła je „w taki sposób, aby zapewnić spójność i umożliwić porównanie, w jakim stopniu udaje się osiągnąć dobry stan środowiska w regionach i podregionach morskich”.

Na podstawie motywu 8 decyzji „[d]la każdego ze wskaźników jakości wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2008/56/WE i na podstawie przykładowych wykazów w załączniku III do tej dyrektywy należy określić kryteria, w tym elementy tych kryteriów oraz, w stosownych przypadkach, wartości progowe, które należy stosować. Wartości progowe powinny być stosowane przez państwa członkowskie przy określaniu zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska oraz przy ocenianiu przez nie, w jakim stopniu został osiągnięty dobry stan środowiska”. Zgodnie z art. 2 akapit drugi pkt 5 decyzji „wartość progowa» oznacza wartość lub zakres wartości, które umożliwiają ocenę poziomu jakości osiągniętego dla danego kryterium, przyczyniając się tym samym do oceny stopnia, w jakim osiągnięty jest dobry stan środowiska”.

W załączniku do decyzji określono dwa rodzaje kryteriów określania dobrego stanu środowiska: podstawowe ⁽³⁾ i drugorzędne ⁽⁴⁾. Państwa członkowskie są co do zasady zobowiązane do stosowania kryteriów podstawowych, chyba że – w oparciu o wstępną ocenę stanu ich wód morskich lub późniejsze aktualizacje przeprowadzone zgodnie z art. 8 i 17 ust. 2 lit. a) dyrektywy – należycie wyjaśnią, dlaczego jakieś kryterium podstawowe nie ma zastosowania. Państwa członkowskie zgodnie z art. 3 ust. 2 decyzji dysponują jednak pewną elastycznością w podejmowaniu decyzji o zastosowaniu kryteriów drugorzędnych (chyba że w załączniku określono inaczej). Państwa członkowskie mogą w razie potrzeby podjąć decyzję o zastosowaniu kryterium drugorzędnego w celu uzupełnienia kryterium podstawowego lub w przypadku, gdy w odniesieniu do danego kryterium istnieje ryzyko, że dobry stan środowiska morskiego nie zostanie osiągnięty lub utrzymany.

⁽¹⁾ Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19.

⁽²⁾ Dz.U. L 125 z 18.5.2017, s. 43.

⁽³⁾ Zob. załącznik do decyzji: D1C1, D1C2, D1C3, D1C4, D1C5, D1C6, D2C1, D3C1, D3C2, D3C3, D4C1, D4C2, D5C1, D5C2, D5C5, D6C1, D6C2, D6C3, D6C4, D6C5, D8C1, D8C3, D9C1, D10C1, D10C2, D11C1, D11C2.

⁽⁴⁾ Zob. załącznik do decyzji: D2C2, D2C3, D4C3, D4C4, D5C3, D5C4, D5C6, D5C7, D5C8, D7C1, D7C2, D8C2, D8C4, D10C3, D10C4.

Wartości progowe mają służyć do oceny poziomu jakości osiągniętego dla każdego kryterium (podstawowego i drugorzędowego), które z kolei są wykorzystywane do oceny stopnia, w jakim osiągnięto wskaźniki jakości wymienione w załączniku I do dyrektywy. Wskaźniki stosuje się do określenia, osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska, co stanowi główny cel dyrektywy.

W załączniku do decyzji ustanowiono już część wartości progowych, które wynikają z obowiązującego prawodawstwa i w związku z tym mają już zastosowanie. W odniesieniu do pozostałych wartości progowych, które należy ustalić na mocy decyzji, art. 5 ust. 1 decyzji nakłada na państwa członkowskie wymóg ich ustanowienia do dnia 15 lipca 2018 r. ⁽⁵⁾. Jeżeli państwa członkowskie nie są w stanie ustalić wartości progowych w tym terminie, muszą to zrobić „tak szybko, jak będzie to możliwe” ⁽⁶⁾, pod warunkiem że prześlą Komisji powody opóźnienia w powiadomieniu sporządzonym na podstawie art. 17 ust. 3 dyrektywy.

Szereg wartości progowych ⁽⁷⁾ dla różnych kryteriów wskaźników określono do tej pory w ramach współpracy na szczeblu unijnym, regionalnym lub podregionalnym.

III. Status wartości progowych dotyczących dobrego stanu środowiska

1. Wartości progowe różniące się od wartości ustalonych na poziomie unijnym, regionalnym lub podregionalnym

Pierwszą kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, czy państwa członkowskie mogą stosować, w odniesieniu do tego samego kryterium, krajowe wartości progowe, które różnią się od tych ustalonych na szczeblu unijnym, regionalnym lub podregionalnym.

Podstawą prawną decyzji jest art. 9 ust. 3 dyrektywy. Zgodnie z wymogami decyzji wartości progowe ustala się, w taki sposób, aby „zapewnić spójność i umożliwić porównanie, w jakim stopniu udaje się osiągnąć dobry stan środowiska w regionach i podregionach morskich”. Zezwolenie państwom członkowskim na dalsze stosowanie własnych krajowych wartości progowych po ustaleniu wartości progowych na szczeblu unijnym, regionalnym lub podregionalnym podważyłoby art. 9 ust. 3, którego celem jest również zapewnienie spójnego i skoordynowanego działania organów w całej UE.

Byłoby to również sprzeczne z przepisami decyzji. Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a) decyzji państwa członkowskie mogą stosować krajowe wartości progowe do czasu ustalenia wartości progowych dzięki unijnej, regionalnej lub podregionalnej współpracy. Oznacza to, że w momencie, gdy wartości progowe zostają określone na poziomie ponadnarodowym państwa członkowskie nie mogą już stosować własnych, krajowych wartości progowych. Wniosek ten potwierdza treść motywu 12, który mówi, że „[d]o czasu ustanowienia takich wartości progowych w drodze współpracy na poziomie Unii, regionalnym lub podregionalnym, państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania krajowych wartości progowych, kierunkowych tendencji lub wartości progowych opierających się na presji, jako zamienników”.

W związku z tym w momencie ustalenia wartości progowych na szczeblu unijnym, regionalnym lub podregionalnym państwa członkowskie muszą zaprzestać stosowania różniących się od nich krajowych wartości progowych.

2. Swoboda uznania przysługująca państwom członkowskim co do niestosowania wartości progowych ustalonych w ramach współpracy na poziomie unijnym, regionalnym lub podregionalnym w kontekście aktualizacji strategii morskich, o których mowa w art. 17

Drugą kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, czy przy aktualizowaniu strategii morskich państwa członkowskie mogą nie stosować wartości progowych ustalonych w procesie na szczeblu unijnym, regionalnym lub podregionalnym. W szczególności czy jest to dozwolone przy określaniu stanu środowiska wód morskich na podstawie art. 17 dyrektywy.

Zgodnie z art. 2 akapit drugi pkt 5 decyzji wartości progowe „umożliwiają ocenę poziomu jakości osiągniętego dla danego kryterium”. Oznacza to, że w przypadku gdy państwa członkowskie decydują się na zastosowanie danego wskaźnika lub kryterium, dla którego odpowiadające wartości progowe zostały ustalone na poziomie unijnym, regionalnym lub podregionalnym, muszą one stosować te wartości progowe.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 lub 2 decyzji państwa członkowskie mogą jednak nie stosować wartości progowych ustalonych na poziomie unijnym, regionalnym lub podregionalnym, jeśli wartości te obejmują kryterium, które nie jest stosowane przez to państwo członkowskie. To samo dotyczy wartości progowych obejmujących wskaźniki, które państwo członkowskie uznaje za „nieodpowiednie” zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy.

⁽⁵⁾ Zgodnie z art. 17 ust. 2 lit. a) dyrektywy.

⁽⁶⁾ Art. 5 ust. 2 decyzji.

⁽⁷⁾ Zob. załącznik do niniejszego komunikatu.

„Decyzja”⁽⁸⁾ państwa członkowskiego o niestosowaniu danego wskaźnika lub kryterium „automatycznie” obejmuje też elementy kryteriów, wartości progowe i standardy metodologiczne odpowiadające danemu wskaźnikowi lub kryterium. Innymi słowy decyzja państwa członkowskiego o niestosowaniu danego wskaźnika lub kryterium jest jednoznaczna z decyzją o niestosowaniu wartości progowych związanych z tym wskaźnikiem lub kryterium.

Podsumowując, przy aktualizacji strategii morskich zgodnie z art. 17 dyrektywy państwa członkowskie mogą nie stosować wartości progowych ustalonych na poziomie unijnym, regionalnym lub podregionalnym, tylko w przypadku gdy te wartości progowe odnoszą się do wskaźników lub kryteriów, których państwa członkowskie zdecydowały się nie stosować zgodnie z warunkami określonymi w dyrektywie i decyzji.

IV. Stosowanie wartości progowych do oceny stanu środowiska

W decyzji zobowiązano państwa członkowskie do ustalenia wartości progowych oraz innych kryteriów i standardów metodologicznych związanych z określeniem i oceną dobrego stanu środowiska do 2018 r. lub „tak szybko, jak będzie to możliwe później”, pod warunkiem że przesyłały Komisji uzasadnienie (art. 5).

Ze względu na cel dyrektywy polegający na osiągnięciu lub utrzymaniu dobrego stanu środowiska morskiego najpóźniej do 2020 r. państwa członkowskie powinny były ustalić wartości progowe w trakcie drugiego cyklu wdrażania dyrektywy⁽⁹⁾.

Art. 6 decyzji stanowi, że po ustaleniu wartości progowych państwa członkowskie powinny przy okazji aktualizacji strategii morskich powiadomić Komisję o stosowaniu takich wartości i innych standardów metodologicznych do oceny dobrego stanu środowiska.

Oczekuje się zatem, że w ramach kolejnych aktualizacji przeprowadzanych zgodnie z art. 17 ust. 2 lit. a) i b) dyrektywy dotyczących (i) wstępnej oceny i określenia dobrego stanu środowiska zgodnie z art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 oraz (ii) celów środowiskowych określonych w art. 10 ust. 1 państwa członkowskie zastosują wartości progowe ustalone w ramach współpracy na szczeblu unijnym, regionalnym lub podregionalnym, jak i wartości progowe ustanowione w załączniku do decyzji w odniesieniu do kryteriów, które będą stosować do oceny stanu środowiska.

Sytuacja, w której państwa członkowskie nie są w stanie zastosować tych wartości progowych, zwłaszcza w trakcie aktualizacji wstępnej oceny zgodnie z art. 8 ust. 1, powinna być należycie uzasadniona. Może się na przykład zdarzyć, że państwo członkowskie stosuje ustalone wartości progowe w ramach zaktualizowanej sprawozdawczości dotyczącej dobrego stanu środowiska na podstawie art. 9 ust. 1, ale nie było w stanie wykorzystać tych samych wartości progowych w celu aktualizacji wstępnej na podstawie art. 8 ust. 1, ponieważ wartości te nie były jeszcze ustalone w momencie przygotowywania oceny wód morskich.

Dlatego też przy ocenie zaktualizowanych strategii morskich państw członkowskich, w szczególności przy ocenie stanu wód morskich i postępów w zakresie osiągnięcia dobrego stanu środowiska, Komisja sprawdzi, czy państwa członkowskie zastosowały wartości progowe w celu określenia dobrego stanu środowiska w trakcie aktualizacji strategii morskich.

⁽⁸⁾ Jako że państwa członkowskie są pod określonymi warunkami upoważnione do niestosowania niektórych wskaźników lub kryteriów podstawowych oraz do decydowania (o ile załącznik do decyzji nie stanowi inaczej) o tym, czy zastosować kryteria drugorzędne, użycie słów „podejmować decyzję” w art. 6 decyzji należy rozumieć jako dokonanie przez państwa członkowskie wyboru wskaźników i kryteriów, które zostaną zastosowane.

⁽⁹⁾ Art. 5 ust. 1 i 2 decyzji.

ZAŁĄCZNIK

USTANOWIONE WARTOŚCI PROGOWE DOTYCZĄCEGO DOBREGO STANU ŚRODOWISKA

W decyzji przewidziano stosowanie następujących wartości progowych, które opierają się na obowiązującym prawodawstwie Unii

Kryterium	Wartość progowa/Wartości progowe
D3C1 Wskaźnik śmiertelności połowowej	Wartość wskaźnika śmiertelności połowowej populacji gatunków eksploatowanych w celach handlowych jest na poziomie pozwalającym uzyskać maksymalny podtrzymałny połów (MSY) lub poniżej niego.
D3C2 Biomasa stada tarłowego	Biomasa stada tarłowego populacji gatunków eksploatowanych w celach handlowych jest powyżej poziomów pozwalających wytworzyć maksymalny podtrzymałny połów.
D5C1 Stężenie składników odżywczych	Określa się następujące wartości progowe: a) w odniesieniu do wód przybrzeżnych – wartości określone zgodnie z dyrektywą 2000/60/WE;
D5C2 Stężenie chlorofilu	Określa się następujące wartości progowe: a) w odniesieniu do wód przybrzeżnych – wartości określone zgodnie z dyrektywą 2000/60/WE;
D5C5 Stężenie rozpuszczonego tlenu	Określa się następujące wartości progowe: a) w odniesieniu do wód przybrzeżnych – wartości określone zgodnie z dyrektywą 2000/60/WE;
D8C1 Stężenie substancji zanieczyszczających	W obrębie obszaru wód przybrzeżnych i wód terytorialnych stężenia substancji zanieczyszczających nie przekraczają następujących wartości progowych: a) w przypadku substancji zanieczyszczających określonych na podstawie pkt 1 lit. a) elementów kryteriów – wartości określone zgodnie z dyrektywą 2000/60/WE; [...] Poza obszarem wód terytorialnych stężenia substancji zanieczyszczających nie przekraczają następujących wartości progowych: a) w przypadku substancji zanieczyszczających wybranych na podstawie pkt 2 lit. a) elementów kryteriów – wartości mające zastosowanie do obszarów w obrębie wód przybrzeżnych i terytorialnych;
D9C1 Substancje zanieczyszczające w żywności pochodzenia morskiego	Poziom substancji zanieczyszczających w tkankach jadalnych (mięśniach, wątrobie, ikrze, mięsie lub innych częściach miękkich) w żywności pochodzenia morskiego (w tym ryb, skorupiaków, mięczaków, szkarłupni, wodorostów morskich i innych morskich roślin), złowionych lub zebranych w naturze (z wyłączeniem ryb z marikultury) nie przekracza: a) w przypadku substancji zanieczyszczających wymienionych w rozporządzeniu (WE) nr 1881/2006 – maksymalnych poziomów określonych w tym rozporządzeniu, które są jednocześnie wartościami progowymi określonymi w tej decyzji;

Ustanowiono ponadto następujące wartości progowe w ramach współpracy na poziomie unijnym, która – jak wyjaśniono w motywie 12 decyzji – odbywa się „w ramach wspólnej strategii wdrażania ustanowionej przez państwa członkowskie i Komisję do celów dyrektywy 2008/56/WE”.

Kryterium	Wartość progowa/Wartości progowe
D6C4 Utrata siedlisk	Maksymalny odsetek obszaru ogólnego siedliska bentosowego na ocenianym obszarze, który może zostać utracony, wynosi 2 % naturalnego zasięgu ($\leq 2\%$) (D6C4).

Kryterium	Wartość progowa/Wartości progowe
D6C5 Niekorzystny wpływ na siedliska	Maksymalny odsetek obszaru ogólnego siedliska bentosowego na ocenianym obszarze, którego może dotyczyć niekorzystny wpływ, wynosi 25 % naturalnego zasięgu (≤ 25 %). Obejmuje to odsetek obszaru ogólnego siedliska bentosowego, który utracono (D6C5). Niekorzystny wpływ na obszar ogólnego siedliska bentosowego stwierdza się na ocenianym obszarze, jeśli występują na nim niedopuszczalne odchylenia od stanu referencyjnego w odniesieniu do jego struktury i funkcji biotycznych i abiotycznych (np. typowy skład gatunkowy, względna obfitość i struktura wielkościowa, wrażliwe gatunki i gatunki pełniące kluczowe funkcje, zdolność do odtwarzania oraz funkcjonowanie siedlisk i procesów w ekosystemie) (D6C5)
D10C1 Odpady na brzegu	20 sztuk odpadów/100 m brzegu
D11C1 Hałas impulsowy	W przypadku ekspozycji krótkoterminowej (jeden dzień, tj. ekspozycja jednodniowa) odsetek obszaru poddawanego ocenie/siedliska – wykorzystywanego przez przedmiotowy gatunek – który może być przez jeden dzień narażony na hałas impulsowy na poziomie przekraczającym poziom, przy którym zaczyna on powodować negatywne skutki zdrowotne (LOBE), wynosi maksymalnie 20 % (≤ 20 %). Dane dotyczące średniego narażenia w przypadku ekspozycji długoterminowej (jeden rok) są opracowywane. Odsetek obszaru poddawanego ocenie/siedliska – wykorzystywanego przez przedmiotowy gatunek – który może być narażony na hałas impulsowy na poziomie przekraczającym poziom LOBE przez średnio ponad rok wynosi maksymalnie 10 % (≤ 10 %).
D11C2 Ciągły hałas	W trakcie roku objętego oceną odsetek obszaru siedliska gatunku docelowego narażonego na poziom hałasu wyższy niż LOBE nie może przekroczyć w żadnym miesiącu 20 %, co jest zgodne z celem ochrony 80 % pojemności środowiska/rozmiaru siedliska.

Wartości progowe, które mają zostać ustalone na poziomie unijnym zgodnie z decyzją, dotyczą odpadów morskich w warstwie powierzchniowej słupa wodnego i na dnie morskim; mikroodpadów na brzegu, w warstwie powierzchniowej słupa wodnego i w osadzie na dnie morza; oraz poziomu niekorzystnego wpływu na siedliska dna morskiego. Część pozostałych wartości progowych ustalono lub ustala się w ramach współpracy regionalnej lub podregionalnej. W motywie 12 decyzji wyjaśniono, że w takim przypadku państwa członkowskie powinny odnieść się na przykład do „wartości istniejących lub [opracować nowe] w ramach regionalnych konwencji morskich”. Te pierwsze jasno określono w załączniku do decyzji (!).

(!) Zob. sprawozdanie Wspólnego Centrum Badawczego „Marine Strategy Framework Directive – Thresholds for MSFD criteria: state of play and next steps” [Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej – Wartości progowe dotyczące kryteriów określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej: stan prac i kolejne kroki]. W związku z szybkim rozwojem sytuacji związanej z rozmowami dotyczącymi wdrażania decyzji w sprawie dobrego stanu środowiska część informacji zawartych w sprawozdaniu jest już nieaktualna.